



УДК 342.553

ОБЩЕСТВЕННЫЕ СЛУШАНИЯ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ: АСПЕКТЫ ГЛАСНОСТИ*

*Ячникова Юлия Степановна,
кандидат юридических наук, ведущий советник
аппарата Государственного Собрания
Республики Марий Эл, г. Йошкар-Ола.
E-mail: law@marsu.ru*

В статье проведен сравнительный анализ одной из форм общественного контроля – общественных слушаний и формы муниципальной демократии – публичных слушаний. При очевидном их сходстве выявлены существенные различия, внесены некоторые предложения по совершенствованию правовой основы указанных институтов.

Ключевые слова: общественный контроль, общественные слушания, местное самоуправление, публичные слушания, гласность.

В последнее время в центре внимания правоведов находится институт общественного контроля, который позволяет гражданам реализовать контрольные функции в отношении власти [5, с. 145]. Одной из форм общественного контроля выступают общественные (публичные) слушания. Несмотря на то, что Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [1] лишь в 2014 году предусмотрел такую форму общественного контроля, как форма непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления институт публичных слушаний получил правовое урегулирование и практическую реализацию намного раньше по Федеральному закону от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2]. Д. С. Михеев относит публичные слушания к важнейшей форме гражданского участия в решении вопросов местного значения [4, с. 121].

Сравнительный анализ общественных слушаний и публичных слушаний показывает, что между ними имеются как сходства, так и существенные различия. Публичные слушания рассматриваются как необходимая форма муниципальной демократии, позволяющая обсуждать проекты муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования. Инициатива их проведения принадлежит представительному органу или главе муниципального образования, а также инициировать публичные слушания может и непосредственно население.

Общественные слушания как инструмент общественного контроля понимаются в законе как собрание граждан, организуемое субъектом общественного контроля, а в некоторых случаях – органами государственной власти и местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими отдельные публичные полномочия, для обсуждения

вопросов, касающихся деятельности указанных органов и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Общественные слушания проводятся по вопросам государственного и муниципального управления в сферах охраны окружающей среды, градостроительной деятельности, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также и в иных сферах, установленных федеральным, региональным законодательством, муниципальными правовыми актами.

Совершенно очевидно, что по предмету правового регулирования общественные слушания намного шире, чем муниципальные публичные слушания. Последние не только ограничиваются муниципальной сферой, но и по существу сводятся лишь к обсуждению проектов муниципальных правовых актов. Закон конкретизирует виды правовых актов муниципального образования, которые в обязательном порядке должны выноситься на публичные слушания:

- проект устава муниципального образования, а также проекты муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в устав;
- проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
- проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, планировки территорий, правил благоустройства территорий и т. п.;
- вопросы о преобразовании муниципального образования.

Нетрудно заметить, что на публичных слушаниях не ставится целью обсуждение деятельности муниципальных органов и организаций, а лишь – проектов принимаемых ими муниципальных правовых актов. В связи с этим нормы обоих вышеуказанных законов в части общественных слушаний и публичных слушаний явно не согласуются. Правовую нестыковку можно было бы легко исправить, дополнив статью 28 Фе-

* Статья подготовлена в рамках грантового проекта Российского гуманитарного научного фонда № 15-33-01364.



дерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нормой о том, что публичные слушания могут проводиться не только для обсуждения проектов муниципальных правовых актов, но и иных вопросов местного значения, в том числе касающихся деятельности органов местного самоуправления и имеющих общественную значимость как для населения, так и общественных организаций, действующих на территории муниципального образования. Т. Н. Михеева и Н. С. Вавилов полагают возможным распространить общественный контроль также и на сферу осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий [6, с. 28].

Порядок проведения обоих мероприятий содержит во многом схожие процедуры: заблаговременное опубликование информации о вопросах общественных и публичных слушаний, о дате, времени и месте их проведения. При этом муниципальные публичные слушания получили более полное урегулирование, кроме Федерального закона, в уставах муниципальных образований или специальных положениях, принятых представительными органами. Например, в городском округе «Город Йошкар-Ола» Положение о публичных слушаниях было утверждено решением Собрания депутатов [3].

В этой связи следует отметить, что наличие единственной статьи 25 в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», посвященной общественным слушаниям, является недостаточным. Очевидно в развитие федерального законодательства требуется более широкая регламентация данных аспектов в законах субъектов Федерации либо принятие положений об общественном контроле в муниципальных образованиях.

Вместе с тем проведенное сравнение правовых норм, регулирующих итоговые документы, подготовленные по результатам общественных слушаний и публичных слушаний, выявляет явный прогресс в пользу законодательства об общественном контроле. По результатам общественных слушаний их организатор составляет итоговый документ (протокол), содержащий обобщенную информацию о ходе общественных слушаний, в том числе о мнениях их участников, поступивших предложениях и заявлениях, об одобренных большинством участников слушаний рекомендациях. Итоговый документ (протокол) направляется в органы государственной власти и местного самоуправления, иные органы и организации, в отношении которых осуществлялся общественный контроль. Он также подлежит обязательному опубликованию, в том числе посредством размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Перечисленные органы и организации обязаны в соответствии со статьей 26 Федерального закона «Об основах общественного контроля» рассматривать направленные им документы и в установленный зако-

нодательством срок направлять соответствующим субъектам общественного контроля обоснованные ответы. Законодательная норма об обязательности рассмотрения результатов общественных слушаний и даче мотивированного ответа выгодно отличается от правовых установок в части результатов муниципальных публичных слушаний. Законодательство о местном самоуправлении не содержит подобных норм, ограничиваясь лишь указанием на опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

Не намного шире получили регламентацию эти вопросы и в специальных муниципальных правовых актах. Так, вышеупомянутое Положение о публичных слушаниях в муниципальном образовании «Город Йошкар-Ола» предусматривает лишь, что заключение о результатах публичных слушаний подлежит официальному опубликованию в газете «Йошкар-Ола» и размещается на официальных сайтах Собрания депутатов и (или) администрации городского округа. О дальнейшем рассмотрении названными органами поступивших заключений и мотивированном направлении ответов на них Положение о публичных слушаниях не предусматривает. Поэтому, как правило, невзирая на замечания в заключениях публичных слушаний, представительным органом в дальнейшем принимается муниципальный правовой акт в собственной редакции. Ни в адрес публичных слушаний, ни в адрес участников публичных слушаний (в том числе экспертов), высказавших свои замечания

и предложения по проекту муниципального правового акта, не направляется никаких ответов.

Учеными неоднократно указывалось на данное упущение, предлагались соответствующие дополнения в законодательство.

В целом, завершая анализ правовых институтов общественных слушаний и муниципальных публичных слушаний, следует отметить, что они создают правовую базу для гласности осуществляемых населением форм участия в процессах местной жизни как посредством общественного контроля, так и через рассмотрение проектов муниципальных правовых актов. В обоих случаях достигается сближение интересов органов местного самоуправления с гражданами и общественными структурами [7, с.94]. Однако для активизации этих процессов необходимо совершенствование правовой базы на уровне федерального и регионального законодателей, представительных органов местного самоуправления. Причем последние, по нашему мнению, могут восполнить правовой вакуум гораздо быстрее и эффективнее.

Литература

1. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.
2. Федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.



3. Положение о публичных слушаниях в муниципальном образовании «Город Йошкар-Ола», утв. решением городского Собрания муниципального образования «Город Йошкар-Ола» от 19 апр. 2005 г. № 89-IV // Йошкар-Ола. 2005. 20 апр.

4. *Михеев Д. С.* Регулирование принципа гласности местного самоуправления в законодательстве Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2014. № 2 (69).

5. *Михеева Т. Н.* О некоторых аспектах общественного контроля за органами местного самоуправления // Марийский юридический вестник. 2015. № 1 (12).

6. *Михеева Т. Н., Вавилов Н. С.* Правовое закрепление форм деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 6 (95).

7. К вопросу о взаимодействии органов местного самоуправления с населением: зарубежный опыт // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 8.

Y. S. Yaichnikova

PUBLIC HEARINGS AND MUNICIPAL PUBLIC HEARING: ASPECTS OF PUBLICITY

In the article the comparative analysis of a form of social control – the public hearing and the form of municipal democracy – public hearings. Given the obvious similarity between them revealed significant differences, made some proposals to improve the legal framework for these institutions.

Key words: social control, public hearings, local government, public hearings, transparency.

YAICHNIKOVA Yuliya Stepanovna – PhD, lead advisor on the staff of the National Assembly of the Republic of Mari El, Yoshkar-Ola.
E-mail: law@marsu.ru

УДК 342.55

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПЕРИОД С 1985 ГОДА ПО НАЧАЛО 1990-Х ГОДОВ*

Горнев Роман Вадимович,
аспирант кафедры конституционного
и административного права ФГБОУ ВО «Марийский
государственный университет», г. Йошкар-Ола.
E-mail: gornev.roman@mail.ru

Статья посвящена исследованию конституционно-правового регулирования взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений в Советской России в период с 1985 года по начало 1990 годов. Основной целью работы является рассмотрение обозначенного историко-правового опыта с позиций применимости к регулированию аналогичных современных конституционно-правовых отношений. По результатам работы автор делает определенные выводы.

Ключевые слова: гласность; гражданское общество; местное самоуправление; местные советы; общественные объединения; перестройка.

Важнейшим условием эффективного развития местного самоуправления как самостоятельного уровня публичной власти является его взаимодействие с гражданами и институтами гражданского общества [1, с. 41]. Решение данной проблемы невозможно без закрепления эффективных правовых алгоритмов воздействия общественных институтов на власть. И здесь нельзя не согласиться с мнением Т. Н. Михеевой, что эффективность деятельности органов местного самоуправления напрямую зависит от их взаимодействия с жителями муниципального образования [8, с. 93].

К основным институтам гражданского общества на муниципальном уровне исследователи относят религиозные объединения, некоммерческие организации, добровольные дружины по охране общественного порядка, общественные советы при органах местного самоуправления, общественные объединения, местные и первичные отделения политических партий, общественные палаты субъектов Российской Федерации [7, с. 24]. В свою очередь, полагаем, что базовым институтом гражданского общества на местном уровне являются общественные объединения, поскольку именно они объединяют значительную часть населения муниципалитетов и осуществляют свою деятельность в различных областях муници-

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16-33-01138.